

20 Jahre Oslo-Prozess: trotz Verhandlungen keine Fortschritte

Hofmann, Sabine

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Hofmann, S. (2013). *20 Jahre Oslo-Prozess: trotz Verhandlungen keine Fortschritte*. (GIGA Focus Nahost, 10). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Nahost-Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-370912>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

20 Jahre Oslo-Prozess: Trotz Verhandlungen keine Fortschritte

Sabine Hofmann

US-Außenminister John Kerry beendete am 6. Januar 2014 seine zehnte Vermittlungsreise innerhalb von zwölf Monaten nach Nahost, ohne dass sich die beiden Konfliktparteien Israel und Palästina bislang auf eine Rahmenvereinbarung für Verhandlungen zur Konfliktregelung verständigen konnten.

Analyse

Ziel der seit August 2013 stattfindenden israelisch-palästinensischen Gespräche ist es, innerhalb von neun Monaten eine Regelung zum Endstatus zu erarbeiten. Auch zwanzig Jahre nach Beginn direkter Verhandlungen in Oslo im Jahr 1993 erscheinen die Aussichten auf eine tragfähige Konfliktlösung eher gering.

- Zweifelsohne stellt das Oslo-Abkommen von 1993 eine historische Zäsur im israelisch-palästinensischen Konfliktverlauf dar, da beide Seiten erstmals direkt miteinander verhandelten, sich gegenseitig anerkannten und der Notwendigkeit einer umfassenden Friedensregelung im Grundsatz zustimmten. Doch bereits bei der Umsetzung des Osloer Friedensplans zeigte sich, dass die dafür vorgesehenen Instrumentarien schrittweiser Verhandlungslösungen nicht ausreichten.
- Der zwei Jahrzehnte andauernde Verhandlungsprozess war sowohl von Konfliktverschärfung als auch von verschiedenen Bemühungen zur Konfliktregelung gekennzeichnet.
- Da keiner der wesentlichen Akteure für ein Scheitern des Oslo-Prozesses verantwortlich gemacht werden will, könnte die momentane, international breit abgestimmte Vermittlungsinitiative der USA die Chance bieten, eine konstruktive Vereinbarung zu erreichen. Dies wäre zwar mit Zugeständnissen beider Konfliktseiten verbunden, würde aber insbesondere den Palästinensern massive Abstriche ihrer ursprünglichen Zielvorstellungen abverlangen.
- Neue Vereinbarungen sollten auf der Durchsetzung des Völkerrechts basieren, realistische und klare Ziele sowie nachvollziehbare Anforderungen an alle Beteiligten enthalten.

Schlagworte: Israel, Palästina, USA, EU, Nahostkonflikt, Prinzipienerklärung

Rahmensetzung durch das Vertragswerk von Oslo

Die im Sommer 2013 in Washington begonnene jüngste Runde der Nahostgespräche kam auf Druck der US-Regierung und mit Unterstützung der EU und der Liga der Arabischen Staaten (AL) zustande. Damit trafen erstmals seit 2010 wieder Vertreter der israelischen Regierung und der Palästinensischen Autonomiebehörde (PA) offiziell zusammen, um über eine Lösung des Konfliktes zu verhandeln. Die zentralen Streitpunkte sind dabei weiterhin:

- der völkerrechtliche Status eines palästinensischen Staates (neben dem Staat Israel),
- die Grenzziehung und Sicherheit beider Staaten,
- die Zukunft der israelischen Siedlungen im Westjordanland und in Ostjerusalem,
- der Status von Jerusalem,
- die Frage des Rückkehrrechts und der Entschädigung der palästinensischen Flüchtlinge sowie
- die Aufteilung der Ressourcen, insbesondere des Wassers.

Grundlage der neuen Gespräche ist nach wie vor das israelisch-palästinensische Vertragswerk von Oslo.¹

Die israelisch-palästinensischen Verhandlungen zwischen 1991 und 1993, die nach Geheimgesprächen in Oslo schließlich in ein am 13. September 1993 in Washington unterzeichnetes Abkommen mündeten, markierten den Beginn einer bis in die Gegenwart andauernden Suche nach einer Lösung. Die Zustimmung sowohl der israelischen Regierung als auch der PLO-Führung zu den Vereinbarungen von Oslo sind nur aus der damaligen Situation beider Seiten und den regionalen und globalen Rahmenbedingungen zu erklären. 1993 änderten die Regierungen Israels und der USA ihre Haltung gegenüber der PLO und betrachteten sie nun nicht mehr als Terrororganisation. Dies war die Voraussetzung, um sie als Verhandlungspartner akzeptieren zu können. In einem Briefwechsel vom 9. September 1993 hatte der PLO-Vorsitzende Jasir Arafat das Existenzrecht Israels anerkannt und Ministerpräsident Jitzchak Rabin hatte die PLO als Repräsentantin des palästinensischen Volkes akzeptiert. Am 13. September 1993 unterzeichne-

ten israelische und palästinensische Vertreter mit der Prinzipienerklärung erstmals ein Dokument, das eine „umfassende Friedensregelung“ forderte. Die Vereinbarung baut auf den Resolutionen 242 und 338 des UNO-Sicherheitsrates auf. Darin wird Israel zum Rückzug aus (den) im Krieg 1967 besetzten Gebieten aufgefordert. Die PLO akzeptiert im Gegenzug den Staat Israel. Der Herrschaftsbereich einer palästinensischen Regierung soll neben diesem Staat stehen, und der Konflikt zwischen den beiden Völkern soll beendet werden. Die Vereinbarung sei der Auftakt für weitere Übergangsabkommen, die zu Endstatusverhandlungen führen sollten. Deren Ziel blieb unbestimmt; Zwischenvereinbarungen sollten das Ergebnis der Endstatusverhandlungen nicht vorwegnehmen.

Seinerzeit international als politischer Durchbruch gefeiert, stieß der 1993 begonnene Prozess in den betroffenen Gesellschaften selbst sowohl auf Zustimmung als auch auf Kritik und teils auf offene Ablehnung. Die Kritiker beklagten die weiterhin bestehende israelische Okkupation palästinensischen Territoriums und die politische und wirtschaftliche Asymmetrie von Besatzer und Besetzten. Sie konnten sich mit ihrer Ablehnung aber nicht durchsetzen. Vielmehr waren die Erwartungen zunächst noch sehr hoch. Vor allem die palästinensische Bevölkerung hoffte, dass sich mit ihrer Selbstverwaltung die schlechte sozioökonomische Situation verbessern und die Armut verringern werde. Die israelische Bevölkerung erwartete, dass der Regelungsprozess ihnen größere Sicherheit, aber kaum Kosten bringen werde. Die hoch gesteckten Erwartungen konnten aber nicht erfüllt werden und führten sehr schnell dazu, dass Zustimmung und vorsichtige Skepsis der Ernüchterung und schließlich der Enttäuschung wichen. Die militanten Gegner des Abkommens sahen sich bestätigt und erhielten wieder vermehrt Zulauf.

Vor diesem Hintergrund wurde zwar zwei Jahrzehnte lang weiter verhandelt und dieser oder jener Vertrag geschlossen, aber eine zukunftsfähige Gesamtregelung kam nicht zustande. Vielmehr vertiefte sich der Widerspruch zwischen den Konfliktparteien, und es kam immer wieder zu militärischen Interventionen Israels in palästinensisches Territorium. Trat Ministerpräsident Rabin noch mit dem Motto „Land für Frieden“ an, so fordert der gegenwärtige Ministerpräsident Benjamin Netanjahu vom palästinensischen Präsidenten Mahmud Abbas die Anerkennung Israels als jüdischer Staat.

¹ Zu dem Vertragswerk von Oslo zählen die folgenden Abkommen: die Prinzipienerklärung über die vorübergehende Selbstverwaltung (13. September 1993), das Gaza-Jericho-Abkommen (4. Mai 1994) und das Interimsabkommen vom 24. September 1995.

Gegenwärtige Lage: Asymmetrie und Abhängigkeit

Anstelle von Kooperation und Autonomie sind die Realitäten vor Ort durch diametral andere Parameter gekennzeichnet: Israel vermittelt das Bild eines modernen Industriestaates und wirtschaftlich integrierten OECD-Mitgliedes. Nach dem Silicon Valley wird es als eines der wichtigsten Hot-Spots der Technologie-Start-up-Szene gehandelt. Neben dem Input durch die Zuwanderung von hochqualifizierten Fachkräften fördert die Regierung ausländische Direktinvestitionen in die Wirtschaft mit Soforthilfe und gesetzlich abgesicherter steuerlicher Entlastung. Freihandel mit den USA und der EU, Handels- und Wirtschaftsbeziehungen mit der Türkei, Katar und anderen arabischen Staaten, ein weitgehend liberalisierter Arbeits- und Finanzmarkt sowie eine ausgeprägte und dynamische Innovationskultur trieben seit Ende der 1980er Jahre den Strukturwandel der israelischen Wirtschaft voran. Neueinwanderer und asiatische Arbeitsmigranten ersetzen die bis zu 200.000 palästinensischen Beschäftigten, die zuvor aus den besetzten Gebieten Westjordanland und Gazastreifen täglich nach Israel zur Arbeit gekommen waren. Als die AL den Boykott gegenüber (nichtarabischen) Firmen, die mit Israel handeln, 1994 offiziell aufhob, penetrierten israelische Unternehmer auch Märkte, die ihnen bis dahin verschlossen geblieben waren, und führende transnationale Konzerne investierten nun in Israel. Mit dem wirtschaftlichen Aufstieg Israels, das 2010 OECD-Mitglied wurde, hatte sich auch der Einsatz der israelischen Unternehmer, die Anfang der 1990er Jahre ihre Regierung zur Aufnahme von israelisch-palästinensischen Regelungsgesprächen gedrängt hatten, letztendlich gelohnt.

Für die Palästinenser im Westjordanland und im Gazastreifen zeigt sich hingegen ein komplett anderes Bild, das von externer finanzieller Abhängigkeit, territorialer Separation und ökonomischer Stagnation geprägt ist. Im Jahr 2005 zog die israelische Regierung zwar ihre Siedler aus dem Gazastreifen ab, aber das Gebiet am Mittelmeer unterliegt, ebenso wie das Westjordanland, der israelischen sicherheitspolitischen Oberhoheit. Die beiden Bereiche sind territorial und politisch voneinander getrennt. Die vertraglich vereinbarte Sicherheitspassage wurde nie realisiert. Nach dem Sieg der nationalreligiösen, islamistischen Hamas über die nationalistische Fatah bei

den palästinensischen Parlamentswahlen 2006 und den später ausgebrochenen innerpalästinensischen bewaffneten Auseinandersetzungen um die politische Vorherrschaft verhängte die israelische Regierung mit internationaler Zustimmung, auch der EU-Staaten, eine Wirtschafts- und Handelsblockade über den Gazastreifen. Das Westjordanland hingegen ist kein einheitliches, quasistaatliches Gebiet, sondern stellt einen „Flickenteppich“ aus Territorien mit drei sicherheitspolitisch und hoheitlich unterschiedlichen Kategorien (A, B, C) dar. Nur die sogenannten A-Gebiete der größten Städte stehen unter voller Kontrolle der palästinensischen Regierung. Hier lebt die Mehrheit der rund 2,7 Mio. Palästinenser. Diese Gebiete nehmen jedoch weniger als ein Fünftel der Fläche des Westjordanlandes ein. Das Sicherheitssystem Israels aus Zaun und Mauer um das Westjordanland trennt weitere zehn Prozent des Westjordanlandes ab. Das von Israel modern ausgebaute Straßen- und Infrastruktursystem dient dem israelischen Militär und den inzwischen rund 345.000 israelischen Siedlern im Westjordanland sowie den rund 200.000 in Ostjerusalem. Die Wirtschaftsentwicklung der palästinensischen Gebiete verläuft instabil und erreicht nach militärischen Interventionen und Absperurmaßnahmen Israels heute immer noch nicht den Stand von 1994. Vier Fünftel des unzureichend diversifizierten Außenhandels laufen über Israel, das weiterhin der größte Absatzmarkt für palästinensische Produkte und Exporteur für Rohstoffe und Energieträger in das Westjordanland ist.

Bedingungsfaktoren der neuen Initiative von 2013

Der israelisch-palästinensische Konflikt hat – verstärkt durch den „Arabischen Frühling“ – seine zentrale Bedeutung als Austragungsort um die Vorherrschaft in der Region verloren. Der Schauplatz für „Stellvertreterkriege“ liegt mittlerweile in den Nachbarstaaten Syrien, Libanon und Ägypten. Die regionale Instabilität und militärische Auseinandersetzungen in den Nachbarstaaten erhöhen die Gefahr, dass diese gewaltsamen Konflikte auf Israel und Palästina übergreifen. Deshalb steht die israelische Politik unter Druck, weil sie weitere Destabilisierung verhindern muss. Wie die erste internationale Friedenskonferenz in Madrid 1991 kam auch die im August 2013 eingeleitete neue Gesprächsrunde erst auf Bestreben externer Akteure – primär der USA – zustande.

Angesichts der politischen und wirtschaftlichen Instabilität in Nahost bleibt Israel der verlässlichste Partner der USA in der Region und der wichtigste Bezieher von US-Militär- und Wirtschaftshilfe. Gleichzeitig sind die USA seit Jahrzehnten der politisch stärkste Vermittler im Konflikt. 2002 sprach sich der damalige US-Präsident George W. Bush für die Zwei-Staaten-Lösung und damit erstmalig für einen palästinensischen Staat aus. Präsident Barack Obama hatte dem Konflikt in seiner ersten Amtszeit keine besondere Aufmerksamkeit gewidmet, machte ihn aber zu einem außenpolitischen Schwerpunkt seiner zweiten Amtszeit. Gelänge ihm nun, im Gegensatz zu allen seinen Vorgängern, ein dauerhafter Durchbruch, wäre ihm und seinem Außenminister John Kerry ein Platz in den Geschichtsbüchern sicher.

Auch im Zuge der Neuausrichtung der Region sind die USA vor allem bestrebt, ihre Einflusssphäre gegenüber Konkurrenten, wie etwa Russland, zu behaupten. Durch ihre eigenständige Politik zur Zukunft Syriens und in den Verhandlungen mit Iran über dessen Atomprogramm hatte die russische Regierung ihre Position in der Region zuletzt gestärkt. Die US-Administration will deshalb ihrerseits ein tragfähiges Abkommen mit Iran erzielen, eine Regelung des Syrienkonflikts betreiben, sowie nicht zuletzt „Ruhe“ in Israel und Palästina erreichen. Die USA haben zudem mit Kürzungen des Staatshaushaltes zu kämpfen und stehen außenpolitisch vor neuen Herausforderungen in Asien.

Die EU hat sich auf die Führungsrolle der USA eingestellt und agiert öffentlich mehr als Payer denn als Player, obwohl eigene politische Ambitionen durchaus bestehen. Bereits 1973 hatte die Europäische Gemeinschaft die legitimen Rechte der Palästinenser und in der Erklärung von Venedig 1980 deren Selbstbestimmungsrecht anerkannt. Grundlage des Staates sollten die Grenzen von 1967 sein. Ende November 2012 enthielten sich die meisten EU-Staaten bei der Abstimmung über die Aufwertung Palästinas als Beobachterstaat in der UNO. In der Entschließung vom 10. Dezember 2012 sprach sich der Rat der EU jedoch eindeutig für neue Initiativen zur Beendigung des Konfliktes aus und lehnte die Ausdehnung der israelischen Siedlungen im Westjordanland und in Ostjerusalem als Hindernis für die Zwei-Staaten-Lösung entschieden ab. Auch die osteuropäischen Staaten hatten das Recht der Palästinenser auf staatliche Souveränität unterstützt.

Die EU und ihre Mitgliedsstaaten erbringen jährlich die höchsten Unterstützungsleistungen für die PA und in Palästina tätige Nichtregierungsorganisationen (NGOs). In keine andere Konfliktregulierung hat die EU in so hohem Maße investiert, obwohl die Fortschritte sehr gering waren bzw. durch erneute Gewaltausbrüche sogar wieder zunichte gemacht wurden. Indes ist die EU durch die Finanz- und Wirtschaftskrise selbst mit Wirtschaftsproblemen belastet und muss stattdessen Hilfsprogramme für EU-Staaten aufstellen. So hat auch Europa ein großes Interesse an einer Lösung. Eine ausbleibende Regelung könnte zu einer weiteren Eskalation im Nahen Osten, zur Zerstörung von staatlichen und gesellschaftlichen Strukturen, zu mehr Kriegsflüchtlingen und höheren Anforderungen an die Hilfspolitik der EU-Staaten führen.

Die neue Verhandlungsinitiative wird auch von der Liga der Arabischen Staaten getragen, die ihren erstmals 2002 offerierten Friedensplan einbringt: Mit der Arab Peace Initiative (API) bietet sie Israel die volle diplomatische Anerkennung und die Normalisierung der Beziehungen an. Ein Abkommen zwischen Israel und dem zukünftigen Palästina solle auf den Grenzlinien Israels vor dem Krieg von 1967 basieren, allerdings mit der Möglichkeit von Landaustausch. Auch das Nahost-Quartett, neben den USA bestehend aus der EU, der UNO und Russland, unterstützt die neue Gesprächsrunde. Die von ihr 2003 vorgeschlagene Road Map scheiterte in der Realität und wird nicht wiederbelebt werden können, aber die Lehren daraus dürften in die Gespräche einfließen. Angesichts der Lage in der Region und der fortgesetzten israelischen Siedlungspolitik sehen alle Initiatoren die Gefahr, dass bei einer weiteren Verzögerung die Zwei-Staaten-Regelung keine reelle Chance mehr hätte.

Ferner wächst in Palästina der soziale und politische Druck auf die PA. Der zunehmende Siedlungsbau und die israelische Landkonfiszierung im Westjordanland, die zunehmende Verarmung und Perspektivlosigkeit einer schnell wachsenden jungen Bevölkerung befördern die Unzufriedenheit. Auch die Verschlechterung der ohnehin desolaten ökonomischen Lage in Gaza, nachdem Ägypten die Tunnel zwischen dem Gazastreifen und Ägypten geschlossen und teilweise zerstört hat, reichern sozialen Sprengstoff an, der beim Ausbruch einer dritten Intifada die Sicherheit der Bürger in Israel gefährden würde.

Die Mehrheit der Palästinenser erwartet kaum, dass die Verhandlungen umgehend Ergebnisse und eine Verbesserung ihrer Lebensverhältnisse bringen werden. Kritik an der Uneinigkeit von Fatah und Hamas, an deren Korruption und autokratischem Herrschaftsstil führten im Westjordanland und im Gazastreifen zu Demonstrationen gegen beide. Durch die allgemeine Unzufriedenheit werden auch radikalere islamistische Kräfte jenseits der Hamas gestärkt. Präsident Abbas benötigt deshalb ein sichtbares Ergebnis und einen Beleg, dass seine Teilnahme an der erneuten Verhandlungsrunde mit Israel gerechtfertigt war, und um sich der Hamas gegenüber als legitimer Führer der Palästinenser zu behaupten. Die Hamas hingegen kann abwarten, wie die Gespräche ausgehen. Bisher treten ihre politischen Führer nicht gegen Abbas auf und sind auch nicht an gewaltsamen Auseinandersetzungen mit Israel interessiert, sondern wollen vor allem ihren politischen Handlungsspielraum und Ruhe in der Bevölkerung erhalten. Bei einem Scheitern der Gespräche und einer dadurch geschwächten PA bzw. Fatah kann sich die Hamas als Alternative mit eigener Politik darstellen. Ist die PA erfolgreich und kommt dem erklärten Ziel einer Souveränität Palästinas näher, kann sich die Hamas auf ihre indirekte Unterstützung des Prozesses durch Gewaltvermeidung berufen und mit der Fatah ein Versöhnungsabkommen anstreben.

Auf der anderen Seite dürfte ein weiterer Stillstand in den Verhandlungen kaum dazu beitragen, das internationale Ansehen Israels zu verbessern, sondern eher die Befürworter von Boykottaufrufen ermutigen. Vor einer verschärften internationalen Isolierung und Schäden für die Wirtschaft warnte Israels Justizministerin Tzipi Livni bereits im vergangenen Jahr. Israel lebe in einer „Blase“, abgetrennt von der internationalen Realität der wachsenden Boykottbewegung.² Umso wichtiger ist das Verhältnis zum Hauptverbündeten USA. Ob der deutliche Meinungsunterschied zwischen Netanjahu und Obama in der Iranpolitik tatsächlich einen Riss in den Beziehungen darstellt, wird sich auch in Kerrys Vorgehen bei den Vermittlungsgesprächen zeigen. Aus der Haltung von Netanjahu lässt sich nur schwer eine regionalpolitische Vision erkennen. Vielmehr scheint ihm das Festhalten am Status quo momentan die einfachste Variante zu sein, um das reguläre

Ende seiner Amtszeit zu erleben. Doch der israelisch-palästinensische Konflikt ist stets zudem ein innenpolitisches Thema und mit der zentralen Frage der Identität Israels als Staat untrennbar verbunden. Auch innerisraelische gesellschaftliche Widersprüche verschärfen sich, vor allem durch den gewachsenen Einfluss der Siedler auf die Politik, durch soziale Probleme, die Zunahme demokratiefeindlicher politischer Bestrebungen, wie die sogenannten Loyalitätsgesetze, die Umsiedlung der Beduinen im Negev und den Umgang mit der demographischen Entwicklung in Israel und Palästina. So läge es eigentlich im Interesse der israelischen Regierung, eine weitere Eskalation zu vermeiden und den Konflikt mit den Palästinensern zu regeln.

Medial präsentiert die Regierung Israels derzeit Iran als größte Bedrohung. Sicherheitsexperten wie Yuval Diskin, der ehemalige Chef des israelischen Geheimdienstes Shin Beth, weisen mit Blick auf die regionale Situation jedoch darauf hin, dass die Folgen gescheiterter Verhandlungen mit den Palästinensern für Israels Zukunft schwerwiegender seien als das Nuklearprogramm Irans.³

Dauerbrenner: das ungelöste Sicherheitsdilemma

Als ihr wichtigstes politisches Interesse bezeichnen beide Konfliktparteien die Sicherheit, jedoch haben sie diesbezüglich sehr unterschiedliche Auffassungen. Israels Regierung stellt Sicherheit über alle anderen Politikfelder. „Unsere Stärke garantiert sowohl unsere Existenz als auch den Frieden“, erklärte Netanjahu am 16. Oktober 2013 in der Knesset, dem israelischen Parlament.⁴ Israel benötige ausreichend Sicherheit in verteidigungsfähigen Grenzen und „muss in der Lage sein, sich gegen jegliche Bedrohung selbst verteidigen zu können“, so Netanjahu zwei Tage zuvor bei der Eröffnung der Sitzungsperiode in der Knesset und gegenüber Kerry Anfang Januar 2014.⁵

3 Yuval Diskin, online: <www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/premium-1.561824> (5. Dezember 2013).

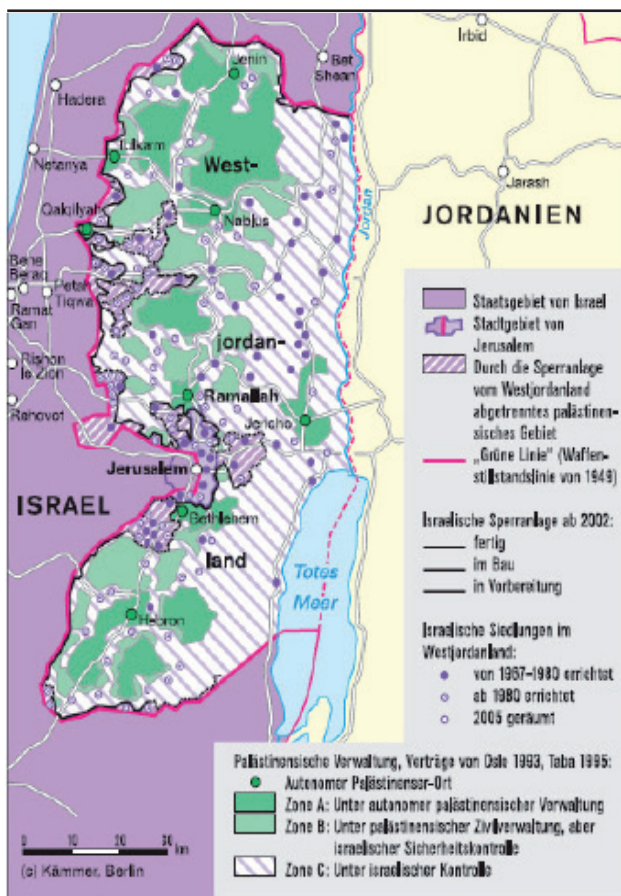
4 Rede Netanjahus in der Knesset, 16.10.2013, online: <<http://mfa.gov.il/MFA/PressRoom/2013/Pages/PM-Netanyahu-Knesset-session-Yitzhak-Rabin-16-Oct-2013.aspx>> (5. Dezember 2014).

5 Rede Netanjahus, 14.10.2013, online: <<http://mfa.gov.il/MFA/PressRoom/2013/Pages/PM-Netanyahu-opening-Knesset-session-14-Oct-2013.aspx>> (15. Oktober 2013); <www.globalpost.com/dispatch/news/afp/140101/israel-palestinians-talk-tough-ahead-kerry-visit-0> (4. Januar 2014).

2 Livni: *We're living in bubble, disconnected from world*, online: <www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-4471199,00.html> (7. Januar 2014).

Für die palästinensische Seite besteht Sicherheit in erster Linie darin, endlich staatliche Souveränität zu erlangen und damit einen lebensfähigen Staat zu etablieren. Daher sei das Ziel der Verhandlungen, „einen dauerhaften Friedensvertrag zu schließen, der unverzüglich zur Schaffung der Unabhängigkeit eines souveränen Staates Palästina führt“, wie Abbas am 27. September 2013 vor der UNO-Vollversammlung erklärte.⁶

Abbildung 1: Westjordanland im Februar 2008



Quelle: Aus Politik und Zeitgeschichte, 9, 2010.
online: <www.kartographie-kaemmer.de>.

Die von beiden Seiten als ehern gesetzten Positionen scheinen immer noch weit auseinander zu liegen: Israels Regierung fordert von den Palästinensern die Anerkennung als jüdischer Staat, das Recht auf sicherheitspolitische Präsenz im Jordantal und dass Jerusalem weiterhin ungeteilte, alleinige Hauptstadt Israels bleibt.⁷ Sie lehnt eine

Anerkennung der Waffenstillstandslinien von vor dem Krieg 1967 als Grenze und ein Rückkehrrecht für Palästinenser ab. Die Palästinenser lehnen die Anerkennung Israels als jüdischer Staat und die Abgabe des Jordantals an Israel ab und fordern die Übertragung des Westjordanlandes an sie für die Gründung eines eigenen Staates, Ostjerusalem als Hauptstadt Palästinas und ein Rückkehrrecht für Palästinenser.

Interessensdivergenzen und (noch) keine Lösung

Die Gespräche finden unter Ausschluss der Öffentlichkeit und im kleinsten Kreis israelischer und palästinensischer Politiker statt. Eng begleitet werden sie von den USA, insbesondere von Martin Indyk, dem von US-Präsident Obama für die Verhandlungen vor Ort abgestellten Sonderbeauftragten, sowie weiteren Experten für die „Knackpunkte“ Sicherheit, Jerusalem, Staatsentwicklung und Wirtschaft. Anders als 1993 sind dieses Mal die Ziele klar abgesteckt. Mit der stärkeren Einbindung arabischer Staaten wie Jordanien und Saudi-Arabien und Zusammenschlüssen wie der AL in den Prozess versucht Kerry, die Basis für die Gespräche zu erweitern und für Zustimmung zu seinen Vorschlägen zu werben.

Die beiden Delegationsleiter, die israelische Justizministerin Tzipi Livni und der palästinensische Verhandlungsführer Saeb Erekat, sind zwar erfahrene Verhandlungsführer, haben jedoch beide innenpolitisch eine schwache Position. Zur Halbzeit der Gespräche bezeichnen beide Seiten die Situation erwartungsgemäß als schwierig. Trotz des vereinbarten Stillschweigens zum Fortgang der Gespräche werden täglich neue Details der Vorschläge Kerrys und der internen Debatte bekannt.

Für das komplizierte Streitthema Sicherheit betrieb US-Außenminister Kerry Anfang Dezember 2013 eine spezielle Pendeldiplomatie. Den israelischen Sicherheits- und Verteidigungsinteressen „tief verbunden“, präsentierte er Premier Netanjahu in Jerusalem und Präsident Abbas in Ramallah den von General John Allan ausgearbeiteten Plan zu einem gemeinsamen Sicherheitsregime. Den Kompromiss, die Übergänge ins Jordantal zumin-

einer Annexion des besetzten Ostjerusalems gleichkam. Das erklärte der UN-Sicherheitsrat in seiner Resolution 478 vom 20. August 1980 für ungültig.

⁶ Rede von Präsident Abbas vor der UNO-Vollversammlung, 26.09.2013, online: <http://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/68/PS_en.pdf> (5. Dezember 2013).

⁷ Das israelische Parlament bestimmte am 30. Juli 1980 in einem Basic Law das gesamte und ungeteilte Jerusalem, also West- und Ostjerusalem, zur Hauptstadt Israels, was

dest temporär gemeinsam zu kontrollieren, lehnten Israel und Palästina ab. Nach den Erfahrungen mit dem Vertragswerk von Oslo steht die palästinensische Führung Vorschlägen skeptisch gegenüber, die die volle Souveränität Palästinas begrenzen könnten. Die neue Regierung Israels mit Likud-Beitenu und Habajit Hajehudi ist in ihrer Programmatik rechtsgerichteter als alle vorherigen. Dennoch ist nicht auszuschließen, dass diese Regierung Gebiete aufgibt, die dem zionistischen Siedlungsmodell zu unsicher sind.

Die israelischen und palästinensischen Delegationen sind mit dem Ziel in die Gespräche gegangen, ein Abkommen zum Endstatus zu erreichen. Ein finales Abkommen ist aber gegenwärtig schwer vorstellbar. Erneut soll es nun in die „Verlängerung“ gehen.

Fazit: Ausrichtung an den Realitäten

Letztendlich hat keiner der Schlüsselakteure ein Interesse daran, dass die gegenwärtige Initiative scheitert und die bisherigen Investitionen in das Oslo-Modell völlig umsonst waren. Der 1993 aufgenommene Prozess ging jedoch von einer Form der Gleichberechtigung aus, die in der Realität nicht gegeben war. Jede Konfliktregulierung sollte deshalb zuerst an der Beseitigung der Besatzung ansetzen und könnte dazu an international verbindlichen Dokumenten der UNO anknüpfen, wie an die Resolution 242 des UNO-Sicherheitsrates.

Mit der veränderten regionalen Dynamik im Nahen Osten und wegen ihrer klaren Positionierung ist die EU in der Region als Vermittler akzeptiert und dürfte eine Art von Counterbalance zur, aber nicht gegen die USA bilden. Das entwicklungsökonomische Agieren der EU kann eine politische Positionierung nicht ersetzen, sondern sollte sie bekräftigen. Politische und finanzielle Unterstützung für Palästina hilft wenig, wenn sie die vorhandene finanzielle und wirtschaftliche Abhängigkeit der PA nur erhöht, ohne für den Aufbau einer nachhaltigen, diversifizierten Volkswirtschaft genutzt werden zu können. Im Nahost-Quartett unter Leitung von Tony Blair wäre es der EU möglich, sich dafür einzusetzen, dass die israelischen Restriktionen über die C-Gebiete aufgehoben und die Gebiete der PA übergeben werden.

Dabei zeichnet sich bei der EU zumindest in der Rhetorik eine Veränderung ab, wie etwa aus der

Kooperation mit Israel im neuen Rahmenprogramm für Forschung und Innovation ersichtlich wird (Horizont 2020). In den neuen Richtlinien vom Juli 2013 legt die EU fest, dass ab Januar 2014 nur noch Institutionen innerhalb Israels gefördert werden, jedoch nicht israelische Institutionen in den besetzten palästinensischen Gebieten. Hier bestehen für die EU noch weitergehende Ansatzpunkte. So wäre zu prüfen, ob in ausgewählten Programmteilen auch palästinensische Institute und Unternehmen zur Mitarbeit eingeladen werden könnten, nicht zuletzt aus dem sich bereits etablierenden jungen palästinensischen Technologiesektor. Zweifellos liegt in diesem Wirtschaftsbereich ein Potenzial für künftige Kooperationen mit der EU.

Trotz all dieser Optionen und Absichten scheint jedoch eine durchsetzbare, praktikable und beständige Lösung für den israelisch-palästinensischen Konflikt auch zwanzig Jahre nach Oslo noch nicht in Sicht zu sein.

Literatur

- Baumgarten, Helga (2013), *Kampf um Palästina – Was wollen Hamas und Fatah?*, Freiburg i. Breisgau: Herder.
- Bouris, Dimitris (2014), *The European Union and Occupied Palestinian Territories. State-building without a State*, London, New York: Routledge.
- European Council on Foreign Relations (2013), *Europe and the Vanishing Two-State Solution*, London.
- International Crisis Group (2013), *Leap of Faith: Israel's National Religious and the Israeli-Palestinian Conflict*, *Middle East Report*, 147, online: <www.crisisgroup.org/en/publication-type/media-releases/2013/mena/leap-of-faith-israel-s-national-religious-and-the-israeli-palestinian-conflict.aspx> (30. November 2013).
- World Bank (2013), *West Bank and Gaza Area C and the Future of a Palestinian Economy*, Report No. US2922.

■ Die Autorin

Dr. Sabine Hofmann ist Lehrbeauftragte an der Freien Universität Berlin und der Philipps-Universität Marburg. Ihre Forschungsschwerpunkte umfassen die Politische Ökonomie und Konfliktforschung, regional bezogen auf den Nahostkonflikt sowie die Wirtschaftsentwicklung in Israel und Palästina.

E-Mail: <shofmann@zedat.fu-berlin.de>

■ GIGA-Forschung zum Thema

Im GIGA Forschungsschwerpunkt 1 „Legitimität und Effizienz politischer Systeme“ werden im Forschungsteam „Persistenz und Wandel nichtdemokratischer Regime“ politische Transformationsprozesse vergleichend analysiert. Der GIGA Forschungsschwerpunkt 2 „Gewalt und Sicherheit“ untersucht im Rahmen des Forschungsteams „Kriegs- und Friedensprozesse“ unter anderem Ansätze zur Beseitigung von nationalen Konfliktherden und der Generierung von friedensorientierten Entwicklungsdynamiken.

■ GIGA-Publikationen zum Thema

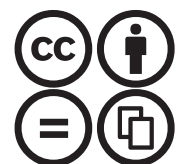
Büchs, Annette (2009), *Dreißig Jahre Camp David: Separatfrieden mit ambivalenten Auswirkungen*, GIGA Focus Nahost, 3, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/nahost>.

Martin Beck (2013), *The Comeback of the EU as a „Civilian Power“ through the Arab Spring?*, GIGA Focus International Edition English, 3, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/international-edition-english>.

Timm, Laura (2012), *Nur leere Worte? Das palästinensische Versöhnungsabkommen und seine Umsetzung*, GIGA Focus Nahost, 8, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/nahost>.



Der GIGA Focus ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <www.giga-hamburg.de/giga-focus> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA Focus, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt Focus-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus. Ausgewählte Texte werden in der GIGA Focus International Edition auf Englisch und Chinesisch veröffentlicht. Der GIGA Focus Nahost wird vom GIGA Institut für Nahost-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Redaktion: Henner Fürtig; Gesamtverantwortliche der Reihe: Hanspeter Mattes und Stephan Rosiny

Lektorat: Silvia Bücke; Kontakt: <giga-focus@giga-hamburg.de>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

